

Valtion
taloudellinen
tutkimuskeskus

Verotuksen ja sosiaaliturvan työllisyysvaikutukset

Vuoden 2012 muutosten arviointia

VATT MUISTIOT

28

Verotuksen ja sosiaaliturvan työllisyysvaikutukset

Vuoden 2012 muutosten arviointia

VATT-työryhmä

ISBN 978-952-274-056-4 (PDF)

ISSN 1798-0321 (PDF)

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Government Institute for Economic Research
Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki, Finland

Helsinki, helmikuu 2013

Esipuhe

Käsillä olevassa muistiossa esitetään Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen arvio vuoden 2012 alussa toteutettujen vero- ja sosiaaliturvan muutosten vaikutuksista työllisyyteen ja julkisen talouden tasapainoon. Arvio on toteutettu eri tutkimusalueiden asiantuntijoiden yhteistyönä ja analyysissä on käytetty apuna TUJA-mikrosimulointimallia ja yleisen tasapainon VATTAGE-simulointimallia. Johtava ekonomisti Essi Eerola on johtanut arviointiprojektia.

Helsingissä, 31.1.2013

Juhana Vartiainen

ylijohtaja

Sisällys

1 Johdanto	2
2 Tarkasteltavat ansiotuloverotuksen ja sosiaalietuuksien muutokset	4
2.1 Ansiotuloverotuksen muutokset	4
2.2 Sosiaalietuuksien muutokset	4
3 Muutosten vaikutukset työllisten määrään ja julkiseen talouteen	6
3.1 Verotus, sosiaaliturva ja työllisyys	6
3.2 Muutosten vaikutukset työllistymisveroasteeseen	7
3.3 Muutosten vaikutukset työllisyyteen	11
3.4 Muutosten vaikutukset julkiseen talouteen	14
3.5 Talouden sopeutuminen	16
4 Yhteenveto	20

Lähteet

1 Johdanto

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen talouspoliittisena tavoitteena on vahvistaa hyvinvointiyhteiskunnan rahoituspohjaa. Keskeisiä tavoitteeseen liittyviä osaluokkia ovat valtion velkasuhteen kääntäminen laskuun vaalikauden loppuun mennessä ja kestävyysvajeen supistaminen. Kestävyysvajeen supistamiseen tärkeitä rakenteellisiin toimiin liittyy useita kokonaisuuksia. Esimerkiksi työmarkkinoita koskeva tavoite on nostaa työllisyysaste 72 prosenttiin ja alentaa työttömyysaste viiteen prosenttiin vaalikauden loppuun mennessä.

Hallituksen veropolitiikan tavoitteena on hyvinvointipalveluiden rahoituksen turvaaminen samalla, kun tavoitellaan valtiontalouden tasapainoa. Hallitus onkin tehnyt useita verotukseen ja sosiaaliturvaan liittyviä muutoksia. Tehdyillä muutoksilla voi olla monenlaisia tavoitteita, mutta ne vaikuttavat myös siihen, miten kannattavaa työllistyminen tai työteon lisääminen on. Tämän takia verotukseen ja sosiaaliturvaan liittyvät muutokset heijastuvat työllisyyteen.

Tässä raportissa arvioidaan, miten eräät vuoden 2012 alussa voimaan tulleet vero- ja sosiaalietuusmuutokset vaikuttavat työllisyyteen ja julkisen talouden tasapainoon. Raportissa ei pyritä tekemään kokonaisarviota tehdystä politiikasta vaan keskitytään sellaisiin vero- ja sosiaalietuusmuutoksiin, jotka vaikuttavat työnteon kannattavuuteen. Tehtyjä muutoksia tarkastellaan nimenomaan siitä näkökulmasta, miten ne vaikuttavat työllisyyteen ja julkisen talouden sopeuttamistarpeeseen. Tarkastelussa hyödynnetään TUJA-mikrosimulointimallia ja VATT:n yleisen tasapainon mallia.

Raportin luvussa 2 luodaan lyhyt katsaus tarkasteltaviin vero- ja sosiaalietuusmuutoksiin. Luvussa 3 tarkastellaan, miten tehdyt muutokset vaikuttavat työllisyyteen ja julkiseen talouteen. Luvussa 4 tehdään yhteenveto.

2 Tarkasteltavat ansiotuloverotuksen ja sosiaalietuuksien muutokset

2.1 Ansiotuloverotuksen muutokset

Vuoden 2012 alussa ansiotuloverotuksen työtulovähennyksen enimmäismäärä nousi 740 eurosta 945 euroon. Samalla vähennyksen kertymäprosenttia korotettiin 5,9 prosentista 7,1 prosenttiin ja poistumaprosenttia pienennettiin 1,2 prosentista 1,1 prosenttiin. Työtulovähennys kohdistuu työtuloon, joten sen kasvattaminen keventää työn verotusta ja tekee siis työllistymisen taloudellisesti kannattavamaksi kuin aikaisemmin.

Kunnallisverotuksen perusvähennyksen enimmäismäärää nostettiin 2 250 eurosta 2 850 euroon. Muilta osin vähennystä koskevat säännökset säilyivät ennallaan. Toisin kuin työtulovähennys, perusvähennys tehdään kaikista ansiotuloista. Koska se myönnetään muiden tulosta tehtävien vähennysten jälkeen, se kohdistuu eri tavalla eri tulonsaajaryhmille. Esimerkiksi palkansaaja voi hyödyntää perusvähennystä noin 20 000 euron vuosituloon saakka. Tämän vuoksi perusvähennyksen enimmäismäärän korotus keventää lähinnä pieniä ansiotuloja saavien verotusta.

2.2 Sosiaalietuuksien muutokset

Hallitus korotti vuoden 2012 alussa peruspäivärahaa indeksitarkastusten lisäksi 100 eurolla kuukaudessa, eli 4,65 euroa etuuspäivää kohti. Peruspäivärahan nostamiseen liittyi myös yleisen asumistuen tulorajojen korottaminen. Tulorajojen noston tavoitteena oli, että perusturvalla olevan työttömän asumistuki säilyy täysimääräisenä. Hallitusohjelmassa sovittu toimeentulotuen perusosan korottaminen kuudella prosentilla tuli voimaan vuoden 2012 alussa. Samalla korotettiin erikseen yksinhuoltajien toimeentulotukea.

Peruspäiväraha on vuoden 2012 alusta lukien 31,36 euroa päivässä. Tehty korotus on suurin sen jälkeen, kun työttömyysturvajärjestelmää uudistettiin vuonna 1985 (Honkanen ja Tervola, 2012). Korotus vaikuttaa myös työmarkkinatukeen ja ansiosidonnaiseen työttömyysturvaan. Täysi työmarkkinatuki on yhtä suuri kuin peruspäiväraha, mutta työmarkkinatuen suuruuteen vaikuttavat saajan ikä, puolison tai samassa taloudessa asuvien vanhempien tulot sekä lapsien lukumäärä.¹ Ansiosidonnainen työttömyysturva koostuu perus- ja ansio-osasta, jotka molemmat riippuvat peruspäivärahan tasosta.

¹ Tarveharkinta poistettiin puolison tulojen osalta vuoden 2013 alussa.

3 Muutosten vaikutukset työllisten määrään ja julkiseen talouteen

3.1 Verotus, sosiaaliturva ja työllisyys

Verotukseen ja sosiaalietuuksiin liittyvät muutokset heijastuvat talouteen useita eri kanavia pitkin. Ensinnäkin muutoksilla on suora budjettivaikutus, koska verotulot tai tulonsiirrot kasvavat tai pienenevät. Toiseksi muutokset vaikuttavat kotitalouksien käytettävissä oleviin tuloihin, eli siihen, kuinka paljon palkasta tai sosiaalietuuksista jää verojen jälkeen itselle. Kolmanneksi muutokset voivat ohjata käyttäytymistä. Vero- ja sosiaaliturvajärjestelmä voi esimerkiksi vaikuttaa siihen, kuinka aktiivisesti työtä etsitään tai onko taloudellisesti kannattavaa ottaa työtä vastaan.

Vero- ja sosiaalietuusmuutosten vaikutusta työllistymisen kannattavuuteen arvioidaan työllistymisveroasteen avulla. Työllistymisveroaste mittaa sitä, kuinka suuri osa palkasta menetetään sen takia, että maksettavat verot lisääntyvät ja tulonsiirrot pienenevät, kun siirrytään työttömästä työlliseksi. Toisin sanoen, jos työllistymisen nettohyöty suhteessa palkkaan on n , työllistymisveroaste on $\tau = 1 - n$.

Asiaa voidaan havainnollistaa seuraavasti: Henkilö saa työllistyessään palkan z . Hänen maksamansa verot ja saamansa tulonsiirrot ovat tässä tapauksessa yhteensä $T(z)$. Työllisen käytettävissä olevat tulot ovat siis $c(z) = z - T(z)$. Vastaavalla tavalla työttömän maksamat verot ja saamat tulonsiirrot ovat yhteensä $T(0)$. Koska työttömän palkka on nolla, käytettävissä olevat tulot ovat $c(0) = -T(0)$. Tulonsiirrot siis tulkitaan negatiivisiksi veroiksi.

Työllistymisen nettohyöty suhteessa työstä saatavaan palkkaan on siis

$$n = \frac{c(z) - c(0)}{z},$$

joten työllistymisveroaste voidaan kirjoittaa

$$\tau = \frac{T(z) - T(0)}{z}.$$

Työllistymisveroaste on sitä korkeampi, mitä enemmän maksetut verot kasvavat tai saadut tulonsiirrot pienenevät työllistymisen seurauksena. Jos työllistymisveroaste on 1 (tai 100 prosenttia), työtön ei hyödy taloudellisesti lainkaan työllistymisestä. Jos työllistymisveroaste on nolla, maksettujen verojen ja saatujen tulonsiirtojen summa ei muutu ollenkaan työllistymisen seurauksena.

Työllistymisveroasteen yhteydessä puhutaan usein työttömyysloukusta. Tällä tarkoitetaan tilannetta, jossa työllistymisestä käteen jäävä tulonlisäys on niin pieni, ettei työllistyminen ole taloudellisesti kannattavaa ainakaan lyhyellä aikavälillä. Työttömyysloukulla viitataan usein tilanteeseen, jossa työllistymisveroaste on yli 0,8 (tai 80 prosenttia).

Vero- ja sosiaalieluusmuutosten vaikutus työllisyyteen riippuu siitä, miten herkästi työlliset ja työttömät reagoivat työllistymisveroasteen muutoksiin. Tätä käyttäytymisvaikutusta kuvataan työllistymisjouston avulla. Työllistymisjousto kuvaa työllisten määrän suhteellista muutosta, kun työllistymisen nettohyöty n kasvaa yhden prosentin.

Vero- ja sosiaalieluusmuutosten aiheuttama työllisyyden suhteellinen muutos E on

$$E = \beta \frac{\Delta\tau}{1-\tau},$$

jossa β on työllistymisjousto ja $\Delta\tau$ on työllistymisveroasteen muutos.²

Seuraavassa arvioimme ensin, miten luvussa 2 kuvatut muutokset vaikuttivat työllistymisveroasteisiin. Sen jälkeen laskemme muutosten työllisyysvaikutuksia hyödyntäen tutkimuskirjallisuudessa esitettyjä arvioita työllistymisjouston suuruudesta.

3.2 Muutosten vaikutukset työllistymisveroasteeseen

Arvioimme vero- ja sosiaaliturvamuutosten vaikutusta työllistymisveroasteeseen käyttäen Tilastokeskuksen tulonjakotilaston palveluaineistoa. Ensin poimimme aineistosta työlliset ja työttömät.³ Sen jälkeen laskemme jokaiselle yksilölle ansiotuloista maksetut verot ja saadut tulonsiirrot vuonna 2012 olettaen, että tarkasteltavia muutoksia verotukseen ja sosiaalieluuksiin ei olisi tapahtunut. Sen jälkeen teemme samat laskelmat ottaen huomioon vuoden 2012 alussa toteutetut muutokset. Jos kotitaloudessa on enemmän kuin yksi aikuinen, vuoden 2012 alussa muuttuneet perhekohtaiset sosiaalieluudet on jaettu tasan kotitalouden viitehenkilön ja hänen puolisonsa kesken. Laskelmat on tehty TUJA-mikrosimulointimallilla.

² Käyttäen työllistymisveroasteen määritelmää työllisten määrän suhteellinen muutos voidaan ilmaista myös niin, että $E = \beta \frac{\Delta n}{n}$, jossa Δn on työllistymisen nettohyödyn muutos.

³ Työllisiksi on valittu henkilöt, jotka ovat vuoden aikana vähintään 10 kuukautta koko- tai osa-aikatyössä ja työttömiksi henkilöt, jotka ovat olleet vähintään 10 kuukautta työttömänä.

Työllistymisveroasteen laskemista varten tarvitaan arvio siitä, kuinka suurta palkkaa työtön saisi, jos hän työllistyisi ja arvio siitä, mikä olisi työllisen tulotaso työttömänä. Koska jokainen yksilö aineistossamme on joko työllinen tai työtön, työllistymisveroastetta ei voi suoraan laskea yksilötasolla. Tämän takia jaamme työlliset ja työttömät iän, koulutustason ja perhetyypin mukaan 20 ryhmään. Ryhmäkohtaisen tarkastelun tavoite on, että kuhunkin ryhmään kuuluvat ovat mahdollisimman samanlaisia. Jos näin on, voimme arvioida palkan, jonka tiettyyn ryhmään kuuluva työtön saisi työllistyessään, käyttämällä samaan ryhmään kuuluvien työllisten keskimääräistä palkkatasoa. Samalla tavalla arvioidaan ryhmän työllisten keskimääräinen tulotaso työttömänä käyttäen kyseisen ryhmän työttömien keskimääräistä tulotaso.

Jaamme aineiston iän mukaan kahteen ryhmään (alle ja yli 40-vuotiaat) ja koulutuksen mukaan kahteen ryhmään (korkeintaan keskiasteen koulutus ja vähintään alempi korkeakoulututkinto). Lisäksi jaamme aineiston viiteen ryhmään perhetyypin mukaan: yksin asuvat, lapseton pariskunta, yksinhuoltaja, kahden huoltajan perhe ja muut. Vaikka luokittelemme aineiston perhetyypin mukaan, tarkastelemme koko ajan yksilöitä, emme kotitalouksia.⁴

Jaottelun jälkeen laskemme ryhmäkohtaiset keskiarvot maksetuista veroista, saaduista tulonsiirroista ja palkkatuloista. Käyttäen näitä keskiarvoja voimme laskea jokaiselle ryhmälle työllistymisveroasteen vuonna 2012 ilman tarkasteltavia vero- ja sosiaalietuusmuutoksia sekä niiden kanssa. Taulukossa 1 on esitetty erikseen jokaisen 20 ryhmän työllistymisveroaste ennen vuoden 2012 muutosten toteuttamista.

Taulukko 1. Työllistymisveroaste ilman vuoden 2012 vero- ja sosiaalietuusmuutoksia (%)

	Alle 40-vuotias		Yli 40-vuotias	
	Keskiasteen koulutus	Alin korkea-aste	Keskiasteen koulutus	Alin korkea-aste
Yksin asuva	55,6	53,6	53,7	50,9
Lapseton pari	45,7	44,8	51,9	51,3
Yksinhuoltaja	59,5	55,8	62,0	58,4
Kahden huoltajan talous	55,5	52,9	56,3	53,4
Muut	58,9	49,2	54,1	52,2

⁴ Vuoden 2010 tulonjakotilaston palveluaineisto sisältää 23 018 otoshenkilöä. Määritelmämme mukaan heistä noin 6500 on työllisiä ja noin 500 työttömiä. Koska työttömiä on joissakin ryhmissä sängen vähän, yhdistämme muutamia ryhmiä, kun laskemme verojen ja tulonsiirtojen määrän. Käytännössä jaamme työttömät vain kymmeneen ryhmään.

Taulukon 1 perusteella voidaan todeta, että yksinhuoltajien työllistymisveroaste oli ennen vuoden 2012 uudistuksia korkeampi kuin muiden perhetyyppien. Lisäksi korkeasti koulutettujen työllistymisveroaste oli matalampi kuin samaan ikä- ja perhetyyppiryhmään kuuluvien vähemmän koulutettujen.

Taulukossa raportoidut työllistymisveroasteet ovat jonkin verran pienempiä kuin muutamissa aikaisemmissa tutkimuksissa. Kuten edellä on todettu, laskelmamme perustuvat oletukseen, että kunkin ryhmän työtön saisi työllistyessään samaa palkkaa kuin samaan ryhmään kuuluva työllinen keskimäärin. On todennäköistä, että työllistyvän työttömän palkkataso on kuitenkin ainakin aluksi matalampi kuin nykyisten työllisten. Jos näin on, aliarvioimme työllistymisveroasteen suuruuden sekä ennen että jälkeen muutoksen. Tämä ei välttämättä aiheuta suurta virhettä tuloksiimme, koska olemme ennen kaikkea kiinnostuneita työllistymisveroasteiden muutoksista, emme niiden tasosta. Toisaalta voidaan ajatella, että laskemamme työllistymisveroaste kuvaa pitkän aikavälin tilannetta, jonka työllistytävät saavuttavat jonkin aikaa työssä oltuaan. Ei ole selvää, tekevätkö työttömät osallistumis päätöksen lyhyen aikavälin vai pidemmän aikavälin kannustimien perusteella.

Perusturvan parantaminen pienentää työllistymisen taloudellista hyötyä. Sen sijaan työtulovähennyksen laajentaminen keventää työtulojen verotusta ja lisää työllistymisen taloudellista hyötyä. Tämän takia arvioimme erikseen muita muutoksia (perusvähennyksen kasvattaminen ja sosiaalietuuksien muutokset) ja työtulovähennyksen kasvattamista.

Taulukoissa 2-4 on esitetty ryhmittäin muutosten vaikutukset työllistymisveroasteisiin. Taulukossa 2 tarkastellaan kunnallisverotuksen perusvähennyksen kasvattamisen ja sosiaalietuuksiin liittyvien muutosten vaikutusta työllistymisveroasteisiin. Taulukossa 3 tarkastellaan työtulovähennystä. Taulukossa 4 esitetään kaikkien muutosten yhteisvaikutus.

Taulukko 2. Sosiaalietuuksien ja perusvähennyksen muutosten vaikutus työllistymisveroasteeseen (%-yksikköä)

	Alle 40-vuotias		Yli 40-vuotias	
	Keskiasteen koulutus	Alin korkea-aste	Keskiasteen koulutus	Alin korkea-aste
Yksin asuva	1,3	1,2	1,9	1,2
Lapseton pari	1,9	1,5	1,8	1,1
Yksinhuoltaja	2,7	1,9	2,4	2,0
Kahden huoltajan talous	1,9	1,4	1,9	1,4
Muut	2,2	1,5	2,0	1,2

Taulukko 3. Työtulovähennyksen muutoksen vaikutus työllistymisveroasteeseen (%-yksikköä)

	Alle 40-vuotias		Yli 40-vuotias	
	Keskiasteen koulutus	Alin korkea-aste	Keskiasteen koulutus	Alin korkea-aste
Yksin asuva	-0,7	-0,6	-0,6	-0,4
Lapseton pari	-0,6	-0,5	-0,6	-0,4
Yksinhuoltaja	-0,7	-0,5	-0,6	-0,5
Kahden huoltajan talous	-0,6	-0,4	-0,6	-0,4
Muut	-0,6	-0,4	-0,5	-0,3

Taulukko 4. Muutosten yhteisvaikutus työllistymisveroasteeseen (%-yksikköä)

	Alle 40-vuotias		Yli 40-vuotias	
	Keskiasteen koulutus	Alin korkea-aste	Keskiasteen koulutus	Alin korkea-aste
Yksin asuva	0,6	0,6	1,3	0,8
Lapseton pari	1,3	1,0	1,2	0,8
Yksinhuoltaja	2,0	1,4	1,8	1,5
Kahden huoltajan talous	1,3	1,0	1,4	1,0
Muut	1,6	1,0	1,4	0,9

Sosiaalietuuksien ja perusvähennyksen lisääminen nostaa työllistymisveroastetta suhteellisen tasaisesti kaikissa ryhmissä lukuun ottamatta yksinhuoltajia, joiden työllistymisveroasteen nousu on suurempi kuin nousu muissa ryhmissä (taulukko 2). Lisäksi työllistymisveroasteen nousu näyttää olevan hieman suurempi keskiasteen koulutuksen saaneilla kuin korkeakoulutetuilla. Työtulovähennyksen kasvattaminen vastaavasti laskee työllistymisveroastetta tasaisesti kaikissa ryhmissä (taulukko 3). Kokonaisuutena muutokset nostavat hieman työllistymisveroasteita kaikissa ryhmissä (taulukko 4).

3.3 Muutosten vaikutukset työllisyyteen

Työllistymisjouston arvioinnissa hyödynnämme aikaisempaa kotimaista ja kansainvälistä kirjallisuutta. Vero- ja sosiaaliturvajärjestelmän vaikutusta työllisyyteen (ns. ekstensiivinen marginaali) ja tehtyihin työtunteihin (ns. intensiivinen marginaali) on tutkittu paljon.⁵ Vaikka tutkimustulokset vaihtelevat jonkin verran, yleisesti ottaen vero- ja sosiaaliturvajärjestelmän muutokset näyttävät vaikuttavan enemmän työllisyyteen kuin työllisten tekemiin työtunteihin.⁶

Toisaalta viimeaikainen tutkimuskirjallisuus on korostanut sitä, että verotuksen vaikutukset eivät välttämättä ilmene vain tehtyjen työtuntien tai työllisyyden muutoksina. Tämän takia tutkimuskirjallisuudessa on pyritty arvioimaan myös veromuutosten kokonaisvaikutusta verotettavaan tuloon. Tämä verotettavan tulon jousto sisältää myös muut tavat reagoida verotuksen muutoksiin, kuten esimerkiksi vaativampiin tehtäviin hakeutuminen tai palkkatasoa nostavan koulutuksen hankkiminen.

⁵ Kattava katsaus kansainväliseen tutkimuskirjallisuuteen on esimerkiksi Meghir ja Phillips (2010).

⁶ Tutkimuskirjallisuudessa esiintyy useita erilaisia joustomittareita. Tämä johtuu siitä, että tutkimukset poikkeavat toisistaan sen suhteen, tarkastellaanko siirtymisiä työvoiman ulkopuolelta työvoimaan vai siirtymisiä työttömyydestä työllisyyteen.

Laine ja Uusitalo (2001) tutkivat 1990-luvun kannustinloukku-uudistusten vaikutuksia työhön osallistumiseen. Työkuukausien (kompensoimaton) jousto palkan lisäyksen suhteen on miehille 0,12 ja naisille 0,22, mutta Laineen ja Uusitalon mukaan näihin arvioihin liittyy huomattavaa epävarmuutta.

Honkanen, Jäntti ja Pirttilä (2007) arvioivat vuosina 1995-2004 tapahtuneita muutoksia työhön osallistumisen kannustimissa sekä muutosten työllisyysvaikutuksia. Heidän raporttinsa mukaan tarkasteluajanjaksolla tehdyt muutokset vähensivät merkittävästi työttömyysloukkuja eli tilanteita, joissa työtön ei juuri hyödy taloudellisesti työllistymisestä. He arvioivat, että työllistymisjousto on 0,067.

Kosonen (2013) hyödynsi Suomen kuntien kotihoidontuen kuntalisissä esiintyvää vaihtelua tutkiessaan kotihoidontuen vaikutusta pienten lasten vanhempien työhön osallistumiseen. Hänen tutkimustuloksensa viittaavat siihen, että pienten lasten äidit reagoivat herkästi työllistymisveroasteiden muutoksiin. Estimoitu työllistymisjousto on 0,8. Myös kansainväliset tutkimustulokset viittaavat siihen, että tässä ryhmässä jousto on suurempi kuin muissa työntekijäryhmissä.

Hakola-Uusitalo ym. (2007) arvioivat erilaisten vero- ja köyhyyspakettien vaikutuksia työnteon kannustimiin ja työllisyyteen.⁷ He käyttivät työllistymisjoustolle kahta eri oletusta. Ensimmäisessä oletettiin Honkasen ym. (2007) tutkimukseen perustuen, että jousto on kaikille 0,1. Toisessa oletettiin, että jousto on suurin pienituloisimmilla ja pienin suurituloisimmilla ja että se on keskimäärin 0,2.⁸

Kokonaisuutena tutkimustulokset viittaavat siihen, että ekstensiivisen marginaalin käyttäytymisvaikutusta kuvaava työllistymisjousto on suhteellisen pieni, vaikkakin täsmällistä arviota jouston suuruudesta on vaikea antaa. Teemme laskelmat työllisyyden muutoksista käyttäen työllistymisjouston arvoa 0,1. Hyödynnämme luvussa 3.2 laskettuja työllistymisveroasteita ja niiden muutoksia voimme laskea työllisten suhteellisen muutoksen luvussa 3.1 esitetyllä tavalla.

Seuraavissa taulukoissa on esitetty työllisten määrän suhteellinen muutos erikseen sosiaalietuuksien ja perusvähennyksen muutoksille (taulukko 5), työtulovähennyksen muutokselle (taulukko 6) sekä näille muutoksille yhteensä (taulukko 7).

⁷ Myös Kärkkäinen (2011) tarkasteli erilaisten kannustinpakettien vaikutusta työllistymisveroasteeseen samalla menetelmällä. Hän arvioi sekä osa-aikatyön että kokoaikatyön työllistymisveroasteiden muutoksia, muttei pyrkinyt arvioimaan pakettien vaikutusta työllisyyteen.

⁸ Työllistymisjoustot asetettiin samalla tavalla kuin Immervoll ym. (2007) tutkimuksessa, jossa tarkasteltiin erilaisten vero- ja sosiaaliturvamutosten työllisyysvaikutuksia viidessä eri tuloryhmässä. Eri laskelmissa jouston annettiin vaihdella siten, että jousto on suurin pienituloisimmilla ja pienin suurituloisimmilla.

Taulukko 5. Sosiaalietuksien ja perusvähennyksen muutosten vaikutus työllisten määrään (%)

	Alle 40-vuotias		Yli 40-vuotias	
	Keskiasteen koulutus	Alin korkea-aste	Keskiasteen koulutus	Alin korkea-aste
Yksin asuva	-0,29	-0,26	-0,42	-0,25
Lapseton pari	-0,36	-0,27	-0,38	-0,24
Yksinhuoltaja	-0,67	-0,43	-0,62	-0,47
Kahden huoltajan talous	-0,42	-0,29	-0,44	-0,29
Muut	-0,54	-0,29	-0,43	-0,25

Taulukko 6. Työtulovähennyksen muutoksen vaikutus työllisten määrään (%)

	Alle 40-vuotias		Yli 40-vuotias	
	Keskiasteen koulutus	Alin korkea-aste	Keskiasteen koulutus	Alin korkea-aste
Yksin asuva	0,15	0,13	0,13	0,08
Lapseton pari	0,12	0,09	0,13	0,08
Yksinhuoltaja	0,19	0,12	0,17	0,11
Kahden huoltajan talous	0,14	0,09	0,13	0,09
Muut	0,16	0,09	0,12	0,07

Taulukko 7. Muutosten yhteisvaikutus työllisten määrään (%)

	Alle 40-vuotias		Yli 40-vuotias	
	Keskiasteen koulutus	Alin korkea- aste	Keskiasteen koulutus	Alin korkea- aste
Yksin asuva	-0,15	-0,13	-0,29	-0,17
Lapseton pari	-0,24	-0,18	-0,26	-0,16
Yksinhuoltaja	-0,50	-0,31	-0,46	-0,36
Kahden huoltajan talous	-0,29	-0,20	-0,31	-0,21
Muut	-0,39	-0,21	-0,31	-0,18

Taulukon 5 mukaan sosiaalietuuksien korottaminen ja perusvähennyksen kasvattaminen vähentävät työllisten määrää. Tämä voi käytännössä näkyä esimerkiksi siten, että kahden työpaikan väliset työttömyysjaksot ovat pitempiä kuin aikaisemmin. Työtulovähennyksen kasvattaminen puolestaan lisää työllisten määrää (taulukko 6). Muutosten yhteisvaikutuksena työllisyys pienenee muutamia prosentin kymmenyksiä kaikissa ryhmissä (taulukko 7).

Kun taulukoissa esitetyt luvut painotetaan kunkin ryhmän työllisten määrällä, saadaan työllisten määrän muutos kussakin ryhmässä. Kokonaisvaikutus työllisten määrään saadaan laskemalla yhteen ryhmittäiset työllisten määrien muutokset. Sosiaalietuuksien nostamisen ja perusvähennyksen kasvattamisen kokonaisvaikutus työllisten määrään on -0,35 prosenttia. Vastaavasti työtulovähennyksen kasvattaminen lisää työllisten määrää 0,12 prosentilla. Keskimäärin muutos työllisten määrässä on -0,24 prosenttia.

3.4 Muutosten vaikutukset julkiseen talouteen

Seuraavassa arvioimme, miten tehdyt muutokset vaikuttavat julkisen talouden tasapainoon. Käytämme TUJA-mikrosimulointimallia muutosten välittömien vaikutusten arviointiin. Vero- ja sosiaalietusmuutokset lisäävät julkisen talouden alijäämää, koska muutokset koostuvat sosiaalietuksien kasvattamisesta ja ansiotulojen verotuksen keventämisestä. Taulukossa 8 on esitetty muutosten vaikutukset julkiseen talouteen olettaen, että käyttäytyminen ei lainkaan muutu muutosten seurauksena.

Taulukko 8. Vero- ja sosiaalietuusmuutosten vaikutus julkisen talouden alijäämään vuonna 2012 ilman käyttäytymisvaikutuksia

	milj. euroa
Työttömyysetuudet	225
Toimeentulotuki ja asumistuki	35
Ansiotuloverot	-590

Työttömyysetuudet, asumistuki ja toimeentulotuki kasvavat yhteensä noin 260 miljoonalla eurolla. Työtulovähennyksen ja kunnallisverotuksen perusvähennyksen korottaminen pienentää ansiotuloverokertymää noin 590 miljoonalla eurolla. Laskelmassa on otettu huomioon se, että työttömyysetuudet ovat ansiotuloveron alaisia. Yhteensä muutokset kasvattavat julkisen talouden alijäämää noin 850 miljoonalla eurolla.

Arvioimme, että tehdyt muutokset vaikuttavat työllistymisen nettohyötyyn nimenomaan verrattuna työttömyyteen. Tämän takia oletamme tarkastelussa, että työvoiman koko (työlliset ja työttömät yhteensä) ei muutu tehtyjen vero- ja sosiaaliturvamutosten seurauksena, vaan työllisyyden heikkeneminen johtaa työttömyyden kasvuun. Tämä käyttäytymisvaikutus heijastuu julkiseen talouteen ainakin kahta kautta.

Ensinnäkin ansiotuloverot sekä vakuutetun ja työnantajien sosiaalivakuutusmaksut pienenevät, koska työllisiä on aikaisempaa vähemmän. Toiseksi työttömyysetuudet kasvavat. Näiden kahden vaikutuksen suuruuden arvioimiseksi hyödynnämme taulukon 7 tuloksia työllisten määrän muutoksista. TUJA-mikrosimulointimallilla tehtyjen laskelmien perusteella työllisyysmuutosten lisävaikutus julkisen talouden alijäämään on noin 180 miljoonaa euroa vuonna 2012.

Toisaalta tehdyt muutokset kasvattavat kotitalouksien käytettävissä olevia tuloja, mikä heijastuu välillisten verojen verokertymään. Käytettävissä olevien tulojen kasvun vaikutus kulutusverokertymään riippuu keskimääräisestä kulutusveroasteesta ja siitä, miten suuri osa käytettävissä olevien tulojen kasvusta kulutetaan. Molempia vaikutuksia voidaan arvioida Tilastokeskuksen kulutustutkimuksen avulla. Viimeisin käytettävissä oleva tutkimus on vuodelta 2006. Sen perusteella kotitaloudet kuluttavat noin 85 prosenttia käytettävissä olevista tuloistaan. Lisäksi kulutustutkimuksen mukaan keskimääräinen kulutusveroaste, joka sisältää se-

kä arvonlisäverotuksen että valmisteverotuksen, on noin 17 prosenttia.⁹ Näiden perusteella arvioimme, että käytettävissä olevien tulojen muutos lisää välillisten verojen verokertymää noin 110 miljoonalla eurolla.

Edellä kuvatut vaikutukset on koottu taulukkoon 9. Vero- ja sosiaaliturvamuu- tokset lisäävät julkisen talouden alijäämää noin 920 miljoonalla eurolla, kun ote- taan huomioon, että muutokset heijastuvat julkiseen talouteen sekä työttömyyden kasvun kautta että kotimaisen kulutuskysynnän kasvun kautta.

Taulukko 9. Vero- ja sosiaalietuusmuutosten vaikutus julkisen talouden alijäämään vuonna 2012, käyttäytymisvaikutukset huomioiden

	milj. euroa
Muutosten vaikutus ilman käyttäytymisvaikutuksia	850
Työttömyyden kasvu	180
Kulutusverokertymän kasvu	-110
Kokonaisvaikutus	920

3.5 Talouden sopeutuminen

Edellä tarkastelimme vain sitä, miten kotitalouksien käyttäytyminen muuttuu teh- tyjen vero- ja sosiaalietuusmuutosten takia ja miten käyttäytymismuutokset hei- jastuvat julkisen talouden alijäämään. Vero- ja sosiaalietuusmuutoksilla on kuitenkin myös laajempia vaikutuksia talouteen. Ne heijastuvat hintatasoon ja investointeihin ja vaikuttavat sitä kautta talouden rakenteeseen ja ulkoiseen tasa- painoon.

Tässä luvussa pohdimme lyhyesti sitä, miten talous sopeutuu muutoksiin. Käy- tämme sopeutumisvaikutusten arvioinnissa VATT:n yleisen tasapainon mallia.¹⁰ Tarkastelemme tilannetta, jossa työllisten määrä vähenee ja kotitalouksien käy- tettävissä olevat tulot lisääntyvät edellä kuvatulla tavalla. Koska työvoiman ei oleteta muuttuvan, työllisyyden heikkeneminen tarkoittaa vastaavaa työttömyy- den kasvua. Oletamme tarkastelussa, että vero- ja sosiaaliturvamuu- tokset aiheut- tama työllisyyden lasku on pysyvä ja että työmarkkinat toimivat kilpailullisesti.

⁹ Kotitalouksien kulutukseen kohdistuu sekä arvonlisävero- että valmistevero- tus. Korkein arvonlisäve- rokanta vuonna 2012 oli 23 prosenttia. Sen lisäksi käytössä oli kaksi alennettua verokantaa, 9 ja 13 pro- senttia. Kaikkia verokantoja korotettiin yhdellä prosenttiyksiköllä vuoden 2013 alussa. Noin 60 prosenttia kotitalouksien kulutuksesta kuuluu arvonlisäveropohjaan.

¹⁰ Mallin kuvaus esitetään raportissa Honkatukia (2009).

Tällaisten muutosten vaikutuksia on luontevaa tarkastella suhteessa niin sanotun perusuraan, eli siihen, miten talous kehittyisi, jos muutoksia ei toteutettaisi.

Tehdyt vero- ja sosiaaliturvamuutokset lisäävät julkisen talouden menoja. Jos näitä vaikutuksia ei pyritä kompensoimaan korottamalla muita veroja tai pienentämällä julkisia menoja, julkisen talouden alijäämä kasvaa pitkällä aikavälillä myös sen takia, että korkomenot kasvavat. Tällainen sopeutumisura ei ole todennäköinen, vaan pidemmällä aikavälillä julkisen talouden alijäämää tasapainotetaan jollakin tavalla kohti perusuraa.

Oletamme mallilaskelmissa, että tasapainotus tehdään ja että se toteutetaan lisäämällä niin sanottuja könttäsommaveroja. Tämä tarkoittaa, että julkisen talouden alijäämän kiinni kurominen on siinä mielessä neutraalia, ettei se vaikuta suhteellisiin hintoihin ja talouden rakenteeseen. Taulukossa 10 on esitetty muutosten vaikutus kansantalouteen pitkällä aikavälillä prosenttimuutoksina verrattuna perusuraan.

Taulukko 10. Vero- ja sosiaalietuusmuutosten pitkän aikavälin vaikutukset, kun julkisen talouden alijäämän kasvu tasapainotetaan könttäsommaverolla (% verrattuna perusuraan)

Kansantuote	Työllisyys	Investoinnit	Yksityinen kulutus
-0,19	-0,20	-0,15	-0,20

Verrattuna perusuraan kansantuote laskee työllisyyden heikkenemisen seurauksena. Pääoman rajatuottavuus laskee, jolloin investoinnit vähenevät ja pääomakanta alkaa supistua. Pääomakannan supistumisesta seuraa, että kansantuote jatkaa laskuaan verrattuna perusuraan myös pidemmällä aikavälillä.

Ilman julkisen talouden tasapainottamista könttäsommaverolla kuluttajien käytävissä olevien tulojen kasvu nostaisi kulutuskysyntää perusuraan verrattuna. Kun otetaan huomioon, että tehtyjen muutosten vaikutus julkisen talouden alijäämään tasapainotetaan verotusta kiristämällä, nettovaikutus yksityiseen kulutukseen on lievästi negatiivinen. Tämä johtuu siitä, että työllisyyden heikkenemisen takia kotitalouksien käytävissä olevat tulot laskevat verrattuna perusuraan.

Vaihtotase suhteessa bruttokansantuotteeseen heikkenee 0,3 prosenttiyksikköä. Viennin supistumisen taustalla on kokonaistarjonnan lasku. Kotimainen hintataso nousee, mikä johtaa sekä kotimaisen kysynnän että vientikysynnän heikkenemiseen. Kansainvälisestä kilpailutilanteesta johtuen vientikysyntä kuitenkin reagoi herkemmin kotimaisen hintatason muutoksiin kuin kotimainen kysyntä. Tästä seuraa, että vientikysyntä supistuu huomattavasti enemmän kuin kotimainen ky-

syntä. Talouden sopeutumisen jälkeen kotimaista tuotantoa siis suuntautuu vientiin vähemmän kuin perusuralla, mutta hieman korkeampaan hintaan, eli vaihtosuhte paranee.

Tarkastelussamme kokonaistyöllisyyden ei sallita muuttua pitkällä aikavälillä alkuperäisen työllisyyden heikkenemisen jälkeen. Tästä seuraa, että lyhyellä aikavälillä reaali-palkkataso nousee verrattuna perusuraan. Pidemmällä aikavälillä, pääomakannan supistuessa, reaali-palkkataso lähestyy perusuraa, mutta jää kuitenkin hieman korkeammaksi kuin perusuralla. Tämän takia työllisyys luultavasti paranisi hieman talouden sopeutumisen aikana. Tämä vaikutus vähentäisi julkisen talouden sopeuttamistarvetta, mutta vaikutus olisi pieni verrattuna tehtyjen vero- ja sosiaalietuusmuutosten suoraan työllisyysvaikutukseen.

4 Yhteenveto

Tässä raportissa arvioitiin pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen toteuttamia vero- ja sosiaalietuusmuutoksia. Raportissa tarkasteltiin muutoksia erityisesti siitä näkökulmasta, miten ne vaikuttavat työllisyyteen ja julkisen talouden tulevaisuuden sopeuttamistarpeeseen.

Laskelmat tehtiin käyttäen TUJA-mikrosimulointimallia ja VATT:n yleisen tasapainon mallia. Kuten mallilaskelmiin yleensäkin, tehtyihin laskelmiin liittyy epävarmuutta muun muassa sen takia, että niitä varten joudutaan tekemään erilaisia oletuksia talouden toiminnasta. Saadut tulokset ovat siksi suuntaa-antavia. Niiden tavoitteena on kuvata vaikutusten taustalla olevia mekanismeja ja antaa suuruusluokka-arvioita vaikutusten suuruudesta.

Vuoden 2012 alussa toteutettu työtulovähennyksen kasvattaminen laski työllistymisveroastetta hieman. Samaan aikaan toteutetut sosiaalietuusmuutokset sen sijaan nostivat työllistymisveroastetta. Yhteensä muutosten seurauksena työllistymisveroaste nousi hieman, mikä tarkoittaa, että työllistyminen ei ole taloudellisesti yhtä kannattavaa kuin aikaisemmin. Muutos työllistymisveroasteessa on kuitenkin pieni, keskimäärin noin yksi prosenttiyksikkö.

Työllistymisveroasteen muutokset heijastuvat työllisyyteen, jos työlliset ja työttömät reagoivat niihin. Tutkimuskirjallisuuden perusteella voidaan arvioida, että käyttäytymismuutoksen suuruutta kuvaava työllistymisjousto on suhteellisen pieni, vaikkakin täsmällistä arviota sen suuruudesta on vaikeaa antaa. Työtulovähennyksen kasvattaminen lisää työllisten määrää hieman. Vastaavasti sosiaalietuuksien muutokset ja kunnallisverotuksen perusvähennyksen kasvattaminen heikentävät työllisyyttä. Tehtyjen muutosten yhteisvaikutus pienentää työllisten määrää noin 0,24 prosentilla.

Muutokset lisäävät julkisia menoja, koska tulonsiirrot kasvavat. Samalla ne vähentävät verotuloja, koska ansiotulojen verotusta kevennetään. Lisäksi muutosten aiheuttama työllisyyden heikkeneminen kasvattaa julkisen talouden alijäämää. Toisaalta käytettävissä olevien tulojen kasvun aiheuttama kotimaisen kysynnän kasvu lisää välillisen verotuksen verokertymää. Kun nämä käyttäytymisvaikutukset otetaan huomioon, muutokset kasvattavat julkisen talouden alijäämää ja siten edessä olevaa sopeuttamistarvetta noin 920 miljoonalla eurolla.

Kansantalouden sopeutumista tehtyihin muutoksiin on luontevaa tarkastella vertaamalla sitä perusuraan, eli siihen, mitä tapahtuisi, jos muutoksia ei toteutettaisi. Työllisyyden supistuminen johtaa kansantuotteen laskuun verrattuna perusuraan. Työllisyyden heikkenemisestä seuraa myös investointien väheneminen ja pidemmällä aikavälillä pääomakannan supistuminen. Kotimainen hintataso nousee ja vienti supistuu.

Lähteet

- Hakola-Uusitalo Tuulia – Honkanen Pertti – Jäntti Markus – Mattson Anna – Pirttilä Jukka – Tuovinen Marja (2007): Miten työnteko saadaan kannattamaan? Laskelmia sosiaaliturvan ja verotuksen muutosten vaikutuksista työllisyyteen ja tulonjakoon, Palkansaajien tutkimuslaitoksen työpapereita 235.
- Honkanen Pertti – Tervola Jussi (2012): Vuoden 2012 perusturvamuutoksien vaikutukset, Kelan nettityöpapereita 35.
- Honkanen Pertti – Jäntti Markus – Pirttilä Jukka (2007): Työntarjonnan kannustimet Suomessa 1995-2004, teoksessa Rekrytointiongelmät, työvoiman tarjonta ja liikkuvuus, Valtioneuvoston kanslian julkaisu 5/2007.
- Honkatukia Juha (2009): VATTAGE – A dynamic, applied general equilibrium model of the Finnish Economy, VATT Research Reports 150.
- Immervoll Herwig – Kleven Henrik Jacobsen – Kreiner Claus Thustrup – Saez Emmanuel (2007): Welfare reform in European countries: a microsimulation analysis, *Economic Journal* Vol. 117(516), 1–44.
- Kosonen Tuomas (2013): To work or not to work? The effect of child-care subsidies on the labour supply of parents, CESifo Working Paper No. 4065.
- Kärkkäinen Olli (2011): Työn vastaanottamisen kannustimet Suomessa, Palkansaajien tutkimuslaitoksen työpapereita 266.
- Laine Veli – Uusitalo Roope (2001): Kannustinloukku-muutoksen vaikutukset työvoiman tarjontaan, VATT Tutkimuksia 74.
- Meghir Costas – Phillips David (2010): Labour Supply and Taxes, teoksessa Dimensions of Tax Design, the Mirrlees Review, Institute for Fiscal Studies.

VATT MUISTIOT SARJASSA ILMESTYNEET JULKAISUT
IN VATT MIMEO SERIES PUBLISHED PUBLICATIONS

7. Eerola Essi – Kari Seppo: Verotuksen neutraalisuus eräissä pääomaveromalleissa. Helsinki 2010.
8. Harju Jarkko – Karikallio Hanna – Matikka Tuomas: Listaamattomien osakeyhtiöiden osingonjako ja taserakenteet. Helsinki 2010.
9. Kerkelä Leena: Suomen ja Viron välinen rajakauppa. Helsinki 2010.
10. Harju Jarkko – Kosonen Tuomas: Ravintoloiden arvonlisäveroalennuksen hintavaikutukset. Helsinki 2010.
11. Honkatukia Juha: Puolustusvoimien kansantaloudelliset vaikutukset. Helsinki 2010.
12. Harjunen Oskari – Saarimaa Tuukka – Tukiainen Janne: Kuntaliitosten syntyyn vaikuttavat tekijät. Helsinki 2010.
13. Kröger Outi: Suomen verotus kansainvälisessä vertailussa. Helsinki 2011.
14. Harjunen Oskari – Saarimaa Tuukka. Kuntarakenne paikkatietomenetelmien näkökulmasta. Helsinki 2011.
15. Jokimäki Hanna: Hyvinvointipalvelut osana kotitalouksien hyvinvointia. Helsinki 2011.
16. Hämäläinen Kari – Moisio, Antti: Kainuun hallintokokeilun kustannusvaikutukset. Helsinki 2011.
17. Rauhanen Timo: Verotuet Suomessa 2009–2012. Helsinki 2011.
18. Grönberg Sami – Kosonen Tuomas: Kehitysalueiden korotettujen poistojen vaikuttavuus. Helsinki 2011.
19. Pursiainen Heikki – Saxell Tanja – Tukainen Janne: Asfalttikartellin vahinkojen arviointi – vastauksia kritiikkiin. Helsinki 2012.
20. Ropponen Olli: Yrittäjän verotuksen arviointi – mallikehikko ja simulointituloksia. Helsinki 2012.
21. Kosonen Tuomas – Ropponen Olli: Makeisvero - tehokasta kulutusverotusta vai kulutuskäyttäytymisen ohjausta? Helsinki 2012.
22. Kari Seppo: Miksi yritykset eivät reagoi korotettuihin poistoihin? Helsinki 2012.
23. Saarimaa Tuukka – Harjunen Oskari: Ikärakenne kuntien valtionosuusjärjestelmässä: laskennalliset kustannukset sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä esi- ja perusopetuksessa. Helsinki 2012.
24. Lyytikäinen Teemu – Saarimaa Tuukka: Kuntien ja valtion verotussuhteet: kiinteistöveroprosenttien alarajojen nostot 2000-luvulla. Helsinki 2013.
25. Vartiainen Juhana: Makroekonomisk politik inom och utanför EMU – en kort tankar. Helsinki 2013.
26. Kuusi Osmo: Tulevaisuuden vihreät ammatit ja ilmastonmuutoksen vastahakoinen hyväksyminen. Helsinki 2013.
27. Pursiainen Heikki: ATVA-työryhmän kustannus-hyötykehikon arvio. Helsinki 2013.



VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS
STATENS EKONOMISKA FORSKNINGSCENTRAL
GOVERNMENT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Government Institute for Economic Research
P.O.Box 1279
FI-00101 Helsinki
Finland

ISBN 978-952-274-054-0 (PDF)
ISSN 1798-0321 (PDF)